



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería y Energía**

RESOLUCIÓN N° 044-2016-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE N° : 546-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y
APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : SAVIA PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1131-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1131-2016-OEFA/DFSAI del 27 de julio de 2016, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú S.A., por no realizar un adecuado almacenamiento de hidrocarburos al haberse detectado hidrocarburos en un recipiente abierto ubicado en la Batería Primavera, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el literal a) del artículo 43° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM".

Lima, 6 de diciembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Savia Perú S.A.¹ (en adelante, **Savia Perú**) es titular del Lote Z-2B, el cual se encuentra ubicado en el Zócalo Continental del Noroeste Peruano, en el litoral de las provincias de Paita y Talara, departamento de Piura.
2. Del 29 de octubre al 2 de noviembre de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a las instalaciones del Lote Z-2B operado por Savia Perú con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de dicha empresa (en adelante, **Supervisión Regular 2012**). Como resultado de dicha diligencia, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende de las

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20203058781.

actas de supervisión N°s 004523, 004524, 004525, 004526, 004527 y 004528², los cuales fueron evaluados por la DS en el Informe de Supervisión N° 828-2013-OEFA/DS-HID del 24 de julio de 2013³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 519-2016-OEFA/DS del 6 de abril de 2016⁴ (en adelante, **ITA**).

3. Sobre la base del Informe de Supervisión y así como del ITA, la Resolución Subdirectoral N° 641-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 17 de junio de 2016⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Savia Perú.

4. Luego de evaluado los descargos presentados por Savia Perú⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1131-2016-OEFA/DFSAI del 27 de julio de 2016⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁸, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

Páginas 94 a 104 del Informe de Supervisión contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 5.

Foja 5.

Fojas 1 a 5.

- ⁵ Foja 6 a 11. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Savia Perú el 20 de junio de 2016. (foja 12).

- ⁶ Presentado mediante escrito N° SP-OM-0598-2016 del 18 de julio de 2016 (fojas 14 a 41).

- ⁷ Fojas 53 a 62. Cabe señalar que la referida resolución directoral fue notificada a Savia Perú el 09 de agosto de 2016 (foja 63).

- ⁸ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.

**Cuadro N° 1: Detalle de la infracción por la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú en la Resolución Directoral N° 1131-2016-OEFA-DFSAI**

Conducta infractora	Norma que tipifica la infracción administrativa	Norma que establece la sanción
Savia Perú S.A. no realizó un adecuado almacenamiento de hidrocarburos, al haberse detectado hidrocarburos líquidos en un recipiente abierto ubicado en la Batería Primavera.	Literal a) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹ .	Numeral 3.12.7 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias. ¹⁰

Fuente: Resolución Directoral N° 1131-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

5. Cabe resaltar que en dicho pronunciamiento, la DFSAI declaró que no resultaba pertinente ordenar una medida correctiva por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en el numeral 2.2 del artículo 2° de las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM. Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 43°.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos:

a. *No se colocará Hidrocarburos en recipientes abiertos ni en pozas de tierra, excepto en casos de Contingencia comprobada y sujeto a informar al OSINERG en un lapso no mayor de veinticuatro (24) horas, mediante documento escrito. Terminada la Contingencia los Hidrocarburos serán colectados y depositados en recipientes cerrados y las pozas de tierra serán saneadas y cerradas. El saneamiento de las pozas de tierra se realizará siguiendo los métodos previstos en el Plan de Contingencias.*

(...).

¹⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de hidrocarburos			
	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.7 Incumplimiento de normas sobre manejo y almacenamiento de hidrocarburos.	Art. 205° y 206°, del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 43° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 600 UIT.	

6. Al respecto, la Resolución Directoral N° 1131-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos correspondientes a cada uno de los descargos de Savia Perú:

Respecto de las cuestiones procesales

- (i) En sus descargos, Savia Perú refirió que la declaración de responsabilidad administrativa sobre la base de lo dispuesto en el numeral 3.12.7 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**), vulneraría los principios de tipicidad e irretroactividad recogidos en los numerales 4 y 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), en la medida que la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD que aprobó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en el Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin (en adelante, **Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD**) habría dejado sin efecto dicha norma¹¹.
- (ii) Al respecto, la DFSAI señaló que la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD¹², no recoge las tipificaciones en materia ambiental, sino únicamente aquellas referidos a temas técnicos y de seguridad que actualmente son de competencia del Osinergmin. En ese sentido, la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental del subsector hidrocarburos alegada por la empresa, no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones. Esto se debe a que el OEFA, es la única entidad competente para aprobar variaciones normativas en materia ambiental del subsector hidrocarburos desde el 4 de marzo de 2011, en virtud a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en

¹¹ Al respecto, Savia Perú precisó que: "(...) la modificación integral de la RCD 028-2003-OS/CD es una de tipo reductivo, pues elimina de su contenido diversos numerales de la Tipificación de Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, entre ellos, el numeral 3.12.7" (Foja 56).

¹² Sobre el particular, la DFSAI, precisó que:

"Sin perjuicio de lo señalado, de acuerdo con los considerandos de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, se desprende que dicha norma fue aprobada debido a que el OSINERGMIN necesitaba contar con un instrumento jurídico actualizado que: (i) ordene y sistematice de manera integral el universo de hechos u omisiones en materia técnica y de seguridad del subsector hidrocarburos; y (ii) sirva de sustento para el cabal ejercicio de sus funciones de supervisión y fiscalización de las obligaciones en materia técnica y de seguridad del subsector hidrocarburos". (Foja 57 reverso)

Energía y Minería al OEFA (en adelante, **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM**). En esa línea argumentativa, la DFSAI sostuvo que el OEFA es la autoridad competente para exigir el cumplimiento de las tipificaciones en materia ambiental de las actividades de hidrocarburos establecidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

- (iii) En ese sentido, la DFSAI indicó que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) del OEFA en reiterados pronunciamientos ha señalado:

"(...) (i) que interpretar que la tipificación aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD dejó sin efecto la referida a la materia ambiental y contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD implicaría más bien desconocer las competencias atribuidas normativamente al OEFA, vulnerando asimismo el principio de legalidad; y, que (ii) aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias por parte de OEFA constituye una facultada atribuida por el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, la cual permite a esta Entidad continuar aplicando la normativa sancionadora en materia ambiental(...)"¹³

- (iv) Por lo tanto, la primera instancia concluyó que, contrariamente a lo expuesto por el administrado, en el presente procedimiento administrativo sancionador, no se vulneró los principios de tipicidad, ni de irretroactividad, en la medida que:

"la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD (...), no derogó la infracción administrativa prevista en el numeral 3.12.7 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, siendo el OEFA el único competente para emitir las normas que tipifican las infracciones en materia ambiental del subsector de hidrocarburos y exigir su cumplimiento"¹⁴

- (v) Finalmente, respecto a lo señalado por el administrado relacionado a, que en un caso similar al presente el TFA, mediante Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, señaló que no era aplicable a dicho caso la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, ya que al momento de haber sido emitida la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI, dicha norma había sido derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS/CD; la DFSAI sostuvo que lo resuelto por dicha instancia no se encuentra relacionado con la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, sino que versa sobre normas aplicables al sector minero, como la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin aplicable a la actividad minera.

Foja 57.

Foja 57 reverso

En cuanto a la cuestión de fondo

- (vi) La DFSAI mencionó que del literal a) del artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, se desprende que el titular de la actividad de hidrocarburos, no deberá colocar hidrocarburos en recipientes abiertos ni en pozas de tierra, excepto en casos de contingencia comprobada y sujeto a informar a la autoridad administrativa en un lapso no mayor de veinticuatro (24) horas, mediante documento escrito.
- (vii) Pese a ello, durante la Supervisión Regular 2012, la DS observó que Savia Perú habría realizado el almacenamiento de hidrocarburos en un recipiente abierto (cuya capacidad de almacenamiento era de setenta (70) barriles aproximadamente) ubicado en la Batería Primavera, conforme se indicó en el Acta de Supervisión N° 004524 y se observa de las fotografías N° 77 y 78 del Informe de Supervisión¹⁵.
- (viii) En su escrito de descargos, Savia Perú argumentó que el cubo sin tapa, detectado durante la Supervisión Regular 2012, fue utilizado para almacenar temporalmente los residuos oleosos producidos por la limpieza de la poza API y del tanque neumático de la Batería Primavera, por lo que no le resultaría aplicables las normas de almacenamiento de hidrocarburos.
- (ix) Al respecto, la DFSAI señaló que la DS, al referirse al hallazgo relativo al contenido del cubeto metálico, no indica que se refiere a "crudo de petróleo", sino a hidrocarburos en general, puesto que de acuerdo con lo señalado en el Acta de Supervisión N° 004524, Savia Perú realizó el almacenamiento de hidrocarburos en un cubeto sin tapa en la Batería Primavera, conforme se verificó en las fotografías consignadas en el Informe de Supervisión
- (x) Por otra parte, la primera instancia precisó que los residuos sólidos peligrosos se generon de forma posterior a la separación de hidrocarburos recuperables en los tanques o cajas de slop oil¹⁶, lo cual evidenció que el acopio de slop oil

¹⁵ Página 90 del Informe de Supervisión contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 5.

¹⁶ Al respecto, la DFSAI señaló que:

"Los residuos oleosos o slop oil, a los que se refiere el administrado, son cualquier producto de petróleo generado durante los procesos de producción (baterías) o refinación de petróleo, que no cumple las especificaciones de calidad para ser distribuido sin un reprocesamiento, estando compuesto por hidrocarburos y en una menor cantidad por agua y sedimentos.

Los slop oil pueden provenir de las unidades de proceso (tanques, filtros de bombas, líneas de muestreo, derrames y fugas) del movimiento de productos (drenaje de tanques, limpieza) y del sistema de tratamiento de efluentes aceitosos (sistemas de separación agua/aceite como pozas API/CPI)" (Foja 59 reverso)

en un recipiente para su tratamiento (separación por gravedad) no constituye un proceso de manejo de residuos sólidos peligrosos.

- (xi) En consecuencia, la sustancia hallada en el cubeto metálico en la Batería Primavera constituye hidrocarburo líquido, por lo que resulta aplicable el literal a) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (xii) En cuanto a lo alegado por Savia Perú en sus descargos, respecto al registro consignado en el cuaderno bitácora de la Batería Primavera¹⁷, la DFSAI señaló que las acciones ejecutadas por el administrado con posterioridad a la fecha de detección de la conducta infractora no cesan el carácter sancionable ni lo eximen de responsabilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**).

Respecto a la procedencia de la medida correctiva

- (xiii) Sobre el particular, la DFSAI señaló que de la evaluación de los documentos presentados por el administrado se desprende que Savia corrigió los efectos de la conducta infractora, toda vez que retiró el cubo metálico detectado en la visita de supervisión de setenta (70) barriles de capacidad y habría dispuesto las borras generadas en el cubeto metálico de slop oil luego de la recuperación de hidrocarburos a través de una EPS-RS. Por lo tanto, al haberse acreditado la subsanación de la conducta infractora no correspondería ordenar una medida correctiva en este extremo.

7. El 31 de agosto de 2016, Savia Perú interpuso recurso de apelación¹⁸ contra la Resolución Directoral N° 1131-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

Sobre la tipificación de la conducta infractora empleada por la DFSAI.

- a) Savia Perú señaló que la declaración de la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción tipificada en el numeral 3.12.7 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada

¹⁷ Sobre este punto acotó:

"57. (...) en el que se indica que se realizó el retiro de un tanque pequeño mediante una empresa contratista y a lo verificado por la Dirección de Supervisión en una visita de supervisión realizada de forma posterior (en dicha visita no se habría detectado el cubeto). (Foja 60)

¹⁸ Fojas 65 a 80.

por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, vulneraría los principios de tipicidad y de irretroactividad, toda vez que la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, publicada el 23 de enero de 2013, modificó de forma integral la norma antes señalada dejando sin efecto el contenido de dicho numeral, pues no la consideró en la modificación integral¹⁹.

b) Asimismo, Savia Perú sostuvo que, pese a lo señalado por la DFSAI –en el sentido de que la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental por parte del Osinergmin no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones– el TFA ha sostenido, en la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP²⁰, que no existen dos normas sancionadoras como pretende interpretar la DFSAI, una aplicable a Osinergmin (que estaría modificada) y otra a aplicable a OEFA (que estaría vigente). Atendiendo a ello, el administrado sostuvo que dicho pronunciamiento constituiría jurisprudencia vigente en la materia.

c) Del mismo modo, para el administrado, lo señalado por la DFSAI sería contradictorio con la propia actuación del OEFA que al aprobar las normas referidas a las competencias transferidas por Osinergmin, no hace mención alguna a la derogación de los instrumentos normativos emitidos por dicho organismo en materia ambiental²¹.

d) Finalmente, alegó que lo indicado por la DFSAI generaría incertidumbre en los administrados, al no encontrarse claramente establecido cuáles son las

¹⁹ Al respecto, Savia Perú precisó que: "(...) la modificación integral de la RCD 028-2003-OS/CD, es una de tipo reductivo, pues elimina de su contenido diversos numerales de la Tipificación de Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, entre ellos, el numeral 3.12.7" (foja 70).

²⁰ Sobre el particular, Savia Perú citó el siguiente un extracto de la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1:

"En virtud del principio de legalidad, que exige a la autoridad administrativa a actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho; y el principio del debido procedimiento, que obliga a la Administración a cumplir los derechos y respetar garantías del administrado inherentes al debido procedimiento administrativo, corresponde señalar que en el presente caso, la Autoridad Decisora aplicó la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, norma que al momento de haber sido emitida la Resolución Directoral 191-2014-OEFA/DFSAI, había sido derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS/CD.

(...)

En este sentido, no resulta posible jurídicamente sancionar al administrado por una conducta que no calificaba como un ilícito administrativo a momento de imponer la mencionada sanción a través de la Resolución Directoral correspondiente". (Foja 72)

²¹ A modo de ejemplo, Savia Perú mencionó lo siguiente:

"(...) mediante RCD N° 007-2013-OEFA/CD se reguló el procedimiento de supervisión de OEFA; sin embargo, no se menciona derogación alguna del Reglamento que sobre la misma materia había aprobado OSINERGMIN mediante la RCD N° 205-2009-OC/CD. Ello ocurre también con la RCD N° 012-2012-OEFA/CD y la RCD N° 223-2009-OS/CD" (Foja 72 a 73).



normas vigentes y cuáles las derogadas, siendo ello contrario al principio de predictibilidad contenido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444. En consecuencia, agregó que la falta de aprobación por parte del OEFA de sus propios instrumentos normativos constituye una falta de diligencia cuyas consecuencias no deberían ser asumidas por los administrados.

Sobre la conducta infractora

- e) El administrado señaló que no le serían aplicables las normas de almacenamiento de hidrocarburos (como la contenida en el literal a) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM), toda vez que la actividad detectada en la visita de supervisión consistía en el manejo adecuado de residuos sólidos²², en particular, a la *"limpieza de residuos oleosos de la poza API y del tanque neumático de la Batería Primavera empleado para el acopio temporal un cubo de 70 barriles"*²³. A mayor detalle, señaló lo siguiente:

"El cubo materia de la observación ha sido utilizado para almacenar temporalmente los residuos oleosos producidos por la limpieza de la poza API y el tanque neumático de la Batería Primavera.

*Cabe indicar que parte de la (sic) proceso de recuperación de dichos residuos comprende la decantación de los hidrocarburos líquidos con la finalidad de reintroducirlos al proceso productivo."*²⁴

- f) A ello agregó que no era correcto asumir que el cubo metálico haya sido empleado para almacenar crudo, dado que su capacidad solo es de setenta barriles (70), mientras que los tanques de almacenamiento, los cuales, según el administrado, sí serían los utilizados para el almacenamiento de hidrocarburo, cuenta con gran capacidad de almacenamiento.
- g) Por otra parte, Savia Perú alegó que, partiendo de la finalidad temporal de la limpieza de los residuos oleosos en la Batería Primavera, el 3 de enero de 2013, retiró el cubo de setenta (70) barriles, conforme consta en la bitácora de la Batería Primavera. Asimismo, refirió que dicho retiro quedaba acreditado en el acta de supervisión correspondiente a la supervisión desarrollada por el OEFA del 18 al 23 de febrero de 2013, en la que –según precisó– no se hacía referencia alguna al mencionado cubo.

²² A efectos de acreditar dicha afirmación, el administrado mencionó que en sus descargos presentó copia de sus manifiestos de residuos sólidos peligrosos.

²³ Foja 68.

²⁴ Foja 68.

II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁵, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²⁶ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁷.

²⁵ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

²⁶ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) *Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.*

**LEY N° 29325 .
Disposiciones Complementarias Finales**

Primera. *Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas*



11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁹ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁰, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³¹, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³², disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

²⁸ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM** que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

²⁹ **LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

³⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD**, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

³¹ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

³² **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM** que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.

encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³³.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)³⁴, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
15. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁵.

b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.

c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁴ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005. Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.



17. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁶, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁸.
18. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
19. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁹.
20. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

³⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. *A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.*

³⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

³⁸ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Si resulta válida la aplicación de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- (ii) Si se encuentra debidamente acreditado que Savia Perú incumplió lo dispuesto en el literal a) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si resulta válida la aplicación de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en el presente procedimiento administrativo sancionador

22. En su recurso de apelación, Savia Perú sostuvo que la declaración de existencia de responsabilidad administrativa, sobre la base del numeral 3.12.7 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, vulneraría el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, ello en la medida que la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD habría dejado sin efecto el contenido de dicho numeral.

23. Asimismo, agregó que el TFA ha sostenido en la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 que no existirían dos normas sancionadoras, como pretende la DFSAI, una aplicable a Osinergmin (que estaría modificada) y otra a aplicable a OEFA (que estaría vigente), siendo que dicho pronunciamiento constituiría jurisprudencia vigente en la materia.

24. Finalmente, precisó que la interpretación realizada por la DFSAI vulneraría el principio de predictibilidad contenido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, ya que no se encontraría claramente establecido cuáles son las normas vigentes y cuáles las derogadas.

25. Sobre el particular, corresponde precisar que la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, así como la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, que modificó diversos rubros de la mencionada escala, fueron emitidas por el



Osinergmin en ejercicio de sus facultades de tipificación⁴⁰ y dentro del ámbito de sus competencias⁴¹, resultando estas aplicables en las materias de conservación y protección del ambiente.

26. Posteriormente, mediante Decreto Legislativo N° 1013, fue creado el OEFA como organismo público técnico especializado, encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental y, a través de la Ley N° 29325, se designó a dicho organismo como el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
27. Del mismo modo, a través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
28. En este contexto, y con la finalidad de garantizar la continuidad del ejercicio de las facultades adquiridas por el OEFA en materia ambiental, a través del artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁴², se facultó a dicha institución para sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el Osinergmin, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto, hubiere aprobado dicho organismo regulador.
29. El 23 de enero de 2013, cuando el Osinergmin ya no ejercía las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental –ello como consecuencia del proceso de transferencia– se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD, a través de la cual el mencionado regulador modificó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos

⁴⁰ Cabe precisar que la facultad para tipificar infracciones y para graduar sanciones fue otorgada al Osinergmin en virtud del artículo 13° de la Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinergmin; y al artículo 1° de la Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía, en concordancia con el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores.

⁴¹ Al respecto, corresponde destacar que el artículo 1° del Reglamento General de Osinergmin, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, establecía que el ámbito de competencia de dicho organismo incluía la materia ambiental. En este sentido, de la revisión del artículo 21° del mencionado reglamento (el cual señala que dicho organismo ejerce de manera exclusiva la función normativa dentro de su ámbito de competencia), es posible concluir que las resoluciones de consejo directivo antes mencionadas fueron válidamente emitidas.

⁴² **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM.**

Artículo 4°.- Referencias Normativas

Al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, pudiendo este último sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador (subrayado agregado).

aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y aprobó una nueva Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos.

30. Partiendo de ello –y de una interpretación sistemática de las normas precitadas– se concluye que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21° del Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, así como en el numeral 3 del artículo 32° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁴³, las normas emitidas por el organismo regulador solo pueden ser entendidas dentro del ámbito de su competencia, ya que lo contrario implicaría intervenir en el desarrollo de las facultades de otras entidades.
31. Siendo esto así, las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD deben entenderse de acuerdo con las competencias de la entidad que la emitió⁴⁴; es decir, las modificaciones realizadas por el Osinergmin son aplicables únicamente para temas vinculados a las obligaciones técnicas y de seguridad en las actividades de hidrocarburos.
32. Por lo tanto, interpretar que la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD dejó sin efecto la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD aplicable a

⁴³ LEY N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
Artículo 32°.- Organismos Reguladores
Los Organismos Reguladores:

...
3. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la Ley de la materia.

⁴⁴ De hecho, la misma Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, delimita claramente las materias de competencia propias del Osinergmin, excluyendo aquellas relacionadas con la materia ambiental, en los siguientes términos:

CONSIDERANDO:

...
Que, además, mediante la segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, se estableció la creación del Organismo en Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de las funciones de fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental. Así como también, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM y Decreto Supremo N° 002-2011-MINAM se reguló el proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, el mismo que culminó con fecha 04 de marzo de 2011;

Que, en tal sentido, desde el 04 de marzo de 2011, el OEFA asumió las funciones, debidamente transferidas por OSINERGMIN, de supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental en materia de hidrocarburos; y en virtud de dichas funciones verifica el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental contenidas en la normativa emitida por el Ministerio de Energía y Minas;

(...)

Que, conforme a lo mencionado en los párrafos precedentes, resulta importante contar con un instrumento jurídico actualizado que ordene y sistematice de manera integral el universo de hechos u omisiones sancionables por parte de la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos atendiendo a los últimos cambios normativos, que respalde las funciones de supervisión y fiscalización de OSINERGMIN y sobre todo asegure el cumplimiento de las obligaciones técnicas y de seguridad de las actividades de hidrocarburos, contenidas en las normativa vigente (énfasis agregado).



materia ambiental, implicaría no reconocer la transferencia de las competencias de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental atribuida al OEFA, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 001-2001-EM, vulneraría el principio de legalidad⁴⁵.

33. Tomando en consideración lo antes expuesto, esta Sala es de la opinión que, mediante la aplicación de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, el OEFA ejerce su potestad estatal de continuar aplicando la normativa sancionadora en materia ambiental que en su momento aplicó el Osinergmin, la cual entró a formar parte del ordenamiento jurídico ambiental⁴⁶.
34. Por otro lado, la postura de la Sala definida en los considerandos precedentes, es perfectamente coincidente con lo señalado en el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ⁴⁷, del 2 de diciembre de 2014, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁴⁸, en el cual se precisó lo siguiente:

"(xii) En consecuencia, para la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico... las tipificaciones en materia ambiental aprobadas por el Organismo

⁴⁵ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

⁴⁶ El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00047-2004-AI del 26 de abril de 2006 (fundamento jurídico 66), ha desarrollado, con relación al ordenamiento jurídico y a la obligación estatal de resolver un conflicto de intereses, el concepto de plenitud jurídica, señalando:

"2.2.2. La plenitud jurídica

66. Esta noción significa que todo hecho de implicancia intersubjetiva se encuentra sometido al ordenamiento jurídico, aun cuando no haya alcanzado regulación preceptiva... Se trata de aquella capacidad definitiva para encontrar respuesta a todas las controversias, aunque no todas tengan la respuesta expresamente regulada por una norma jurídica. El ordenamiento es completo en el sentido de que el Estado garantiza que todo conflicto de intereses que se presente tendrá una solución... En puridad, significa que todo ordenamiento debe considerarse hermético y completo, esto es, sin vacíos, por lo que estos solo existen como lagunas normativas, las cuales deberán ser cubiertas.

Un ordenamiento es pleno en la medida que contiene una norma, principio, valor o modo de integración que, en buena cuenta, permite regular cualquier caso o situación de naturaleza jurídica que se presente en la sociedad..."

⁴⁷ Informe de acceso público en la "Matriz de Opiniones Jurídicas" del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁴⁸ Es oportuno indicar que, si bien el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no es vinculante, su mención resulta pertinente debido a que el mencionado órgano de línea, tiene como función atender las solicitudes de asesoría jurídica formuladas por las entidades del Sector Público, emitiendo para tal efecto, informes en los que se precisan los alcances y/o la interpretación de las normas jurídicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64° de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS.

Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, durante el periodo en que contaba con competencia normativa en materia ambiental, no han sido derogadas posteriormente con la emisión de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 267-2012-OS/CD, N° 271-2012-OS/CD y N° 035-2014-OS/CD, en la medida que es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el organismo competente en el ejercicio de la fiscalización ambiental, siendo esta entidad la que cuenta con función normativa para tipificar infracciones y sanciones correspondientes en materia ambiental.

(xiii) Finalmente... las tipificaciones aprobadas por Resoluciones de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, 388-2007-OS/CD y 185-2008-OS/CD, se mantendrían vigentes en lo referido a las infracciones y sanciones en materia ambiental en los sectores de energía y minería, en tanto fueron aprobadas bajo la competencia ejercida del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN y, han concretado la continuidad de las funciones de protección del medio ambiente que le corresponde al Estado, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA⁴⁹.

35. Finalmente, debe mencionarse que el criterio antes referido ha sido anteriormente recogido por este Tribunal, específicamente en las Resoluciones N° 028-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 044-2015-OEFA-TFA-SEE, N° 050-2015-OEFA-TFA-SEE, N° 059-2015-OEFA-TFA-SEE, N° 006-2016-OEFA-TFA-SEE, N° 023-2016-OEFA-TFA-SEE, N° 010-2016-OEFA-TFA-SME de fechas 13 de julio, 30 de setiembre, 29 de octubre y 30 de noviembre de 2015, 25 de enero, 1 de abril y 10 de octubre de 2016, respectivamente, en las cuales se arribaron a las mismas conclusiones a las alcanzadas en el presente acápite.
36. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 1131-2016-OEFA-DFSAI aplicó correctamente la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias en el presente procedimiento, razón por la cual no habría existido vulneración alguna al principio de irretroactividad o tipicidad, tal como fue señalado por el administrado en su recurso de apelación.
37. Ahora bien, con relación a los argumentos esgrimidos por el administrado relacionados a la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, debe señalarse que, a través de dicha resolución, se resolvió declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI⁵⁰ al considerarse que dicho acto administrativo contenía un vicio que acarrearía su nulidad, pues la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD⁵¹ no resultaría válida; sin embargo, el

⁴⁹ Página 15 del Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ.

⁵⁰ Resolución emitida por la DFSAI en el Expediente N° 008-2011-DFSAI/PAS.

⁵¹ En efecto, la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, indicó lo siguiente:

⁵³. (...) la Autoridad Decisora invocó para sancionar al administrado la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS-CD, pese a que el 8 de marzo de 2014, entró en vigencia la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS-CD que la derogó expresamente, con lo cual la norma tipificadora no solo perdió vigencia sino que dejó de ser válida para ejercer la potestad sancionadora.



referido pronunciamiento no hizo alusión a la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

38. Por otro lado, es importante resaltar que la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 no tiene la calidad de precedente de observancia obligatoria, ello en la medida que a través del mencionado acto la Sala no dispuso interpretar "*de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación*", tal como lo prescribe el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁵². En tal sentido, si bien la resolución mencionada fue emitida válidamente, esta no tiene el carácter de precedente de observancia obligatoria emitido por el TFA.
39. Ahora bien, respecto al principio de predictibilidad —el cual se encuentra recogido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444— esta Sala debe mencionar que la finalidad del mismo es permitir al administrado poder determinar previamente el posible resultado de un procedimiento, pudiendo, de esta manera elaborar los mecanismos de defensa más adecuados a sus intereses⁵³. Asimismo, la aplicación del principio en cuestión requiere que la Administración Pública genere resultados predecibles, es decir, consistentes entre sí, para que los

- (...)
35. Siendo esto así, se concluye que la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI contiene un vicio que acarrea su nulidad ya que aplica la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS-CD a pesar de encontrarse derogada y además sin alguna justificación de tal proceder (...) (foja 515).

52

LEY N° 27444.

Artículo VI.- Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

Sobre el particular, Tirado Barrera señala:

"Nuestra legislación opta por no definir el concepto de precedente y se limita a establecer el cumplimiento de dos requisitos esenciales para considerar que estamos frente a un precedente administrativo. En primer lugar, debemos señalar que el requisito de carácter material esencial es, evidentemente, que exista un acto administrativo a través del cual se exprese una interpretación determinada de una norma específica con la finalidad de ser aplicada a una generalidad de situaciones futuras similares. En segundo lugar, el acto administrativo que contiene dicha interpretación debe ser objeto de publicidad para alcanzar su configuración como precedente administrativo.

TIRADO BARRERA, José Antonio. "Modernizando el Estado para un país mejor. Ponencias del IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo". Primera Edición. Lima: Palestra Editores, 2010, pp. 136-137.

53


GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Los principios generales del Derecho Administrativo*. En: *Ius La Revista*, N° 38. Lima: Asociación Civil *Ius et Veritas*, 2009, p.248.

Asimismo, Morón Urbina señala que la aplicación de este principio involucra que el suministro de cualquier información a los ciudadanos sobre secuencias del procedimiento, competencias administrativas, tasas o derechos de trámite, critérios administrativos anteriores, entre otros, permitan a los ciudadanos anticiparse y planificar sus actividades (subrayado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 92.

administrados, al iniciar un trámite, tengan una expectativa bastante certera de cuál será el resultado final que este tendrá⁵⁴.

40. En este contexto, debe precisarse que el principio antes referido constituye el reflejo en el ámbito de las relaciones administrativas del principio de seguridad jurídica⁵⁵, respecto del cual el Tribunal Constitucional ha señalado⁵⁶:



"3. El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho" (STCE 36/1991, FJ 5).


...
4. Así pues, como se ha dicho, la seguridad jurídica es un principio que transita todo el ordenamiento, incluyendo, desde luego, a la Norma Fundamental que lo preside. ..."

41. Partiendo de ello, esta Sala es de la opinión que, en el presente caso, no se ha vulnerado el principio en cuestión, tomando en consideración que, a la fecha, el OEFA viene aplicando lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, siendo que en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador no habría concurrido situación distinta, toda vez que la DFSAI utilizó dicha norma para tipificar las infracciones en las cuales habría incurrido Savia Perú.
42. Por otro lado, la empresa señaló que la DSFAI habría afirmado lo siguiente:

*"En base al Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM y a la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, OEFA es competente para normar, evaluar y fiscalizar las materia ambiental en hidrocarburos. Asimismo, indica que la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones debido a que OEFA es la única entidad competente para aprobar variaciones normativas en materia ambiental del subsector hidrocarburos desde el 4 de marzo de 2011"*⁵⁷



⁵⁴ ÁREA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL INDECOPI. *Impulsando la Simplificación Administrativa: Un reto pendiente*. Documento de Trabajo N° 002-2000, publicado el 10 de abril de 2000 en el diario oficial El Peruano, p. 23.



⁵⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 92.

⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0016-2002-AI/TC. Fundamentos jurídicos 3 y 4.

⁵⁷ Foja 71.



43. Dicha interpretación, según el administrado, resultaría contradictoria con la propia actuación del OEFA – institución que, al aprobar las normas referidas a competencias transferidas por el Osinergmin, no habría hecho mención alguna a la derogación de los instrumentos normativos emitidos por dicha entidad en materia ambiental⁵⁸. En tal sentido señala que "... es falso que OEFA derogue o modifique las Resoluciones emitidas por OSINERGMIN antes del 04 de marzo de 2011, ello no ha ocurrido nunca"⁵⁹. Además, precisó que la falta de aprobación, por parte del OEFA, de sus propios instrumentos normativos, resultaría ser una negligencia cuyas consecuencias no deberían ser asumidas por los administrados.
44. Al respecto, esta Sala Especializada considera necesario precisar que el OEFA se encuentra facultado para sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el Osinergmin. En tal sentido, resulta incorrecto afirmar que dicha entidad estaría actuando de manera negligente al aplicar los instrumentos normativos del mencionado regulador, siendo que la utilización de dichos dispositivos es efectuada atendiendo a una facultad otorgada, la cual apunta a garantizar la continuidad del ejercicio de la política de protección ambiental.
45. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley N° 29325⁶⁰, el OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, tiene la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del referido sistema, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo. Siendo esto así, las disposiciones normativas que emita la entidad en su calidad de órgano especializado y en ejercicio de sus competencias

⁵⁸ A modo de ejemplo, Savia Perú mencionó:

"(...) mediante RCD N° 007-2013-OEFA/CD se reguló el procedimiento de supervisión del OEFA, sin embargo, no se menciona derogación alguna del Reglamento que sobre la misma materia había aprobado OSINERGMIN mediante la RCD N° 205-2009-OC/CD. Ello ocurre también con la RCD 012-2012-OEFA/CD y la RCD 223-2009-OC/CD". (Foja 72 a 73)

⁵⁹ Foja 73.

⁶⁰ LEY N° 29325.
Artículo 11°.- Funciones generales

(...)

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

a) Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.

dejarán sin efecto aquellas que en materia ambiental hayan sido expedidas con anterioridad y en función a sus competencias, ello en virtud del principio de especialidad de la norma.

46. En consecuencia, de acuerdo con lo señalado en los considerandos precedentes, corresponde desestimar los argumentos de Savia Perú, puesto que la DFSAI ha aplicado válidamente en el presente procedimiento administrativo sancionador la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD como norma tipificadora del incumplimiento imputado al administrado.

V.2. Si se encuentra debidamente acreditado que Savia Perú incumplió lo dispuesto en el literal a) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

47. En su recurso de apelación, Savia Perú señaló que no le serían aplicables las normas de almacenamiento de hidrocarburos (como la contenida en el literal a) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM), toda vez que la actividad detectada en la visita de supervisión consistía en el manejo adecuado de residuos sólidos⁶¹, en particular, a la "limpieza de residuos oleosos de la poza API y del tanque neumático de la Bateria Primavera empleando para el acopio temporal un cubo de 70 barriles"⁶².

48. Asimismo, agregó que otra de las razones por las cuales no le era aplicable la citada disposición, consistía en que la capacidad del cubeto solo era de setenta barriles (70), mientras que de los tanques de almacenamiento (los cuales, según el administrado, sí serían los utilizados para el almacenamiento de hidrocarburo), era una de gran almacenamiento.

49. Al respecto, a efectos de evaluar lo alegado por el administrado en los considerandos precedentes, esto es, por un lado, si lo detectado por el supervisor fue una actividad en el manejo de residuos sólidos y, por otro lado, si el literal a) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM establece una capacidad determinada de la infraestructura que contiene el hidrocarburo; esta Sala procederá a analizar el contenido del artículo en cuestión:

"Artículo 43°.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos:

a. No se colocará Hidrocarburos en recipientes abiertos ni en pozas de tierra, excepto en casos de Contingencia comprobada y sujeto a informar al OSINERG en un lapso no mayor de veinticuatro (24) horas, mediante documento escrito.

⁶¹ A efectos de acreditar dicha afirmación, el administrado mencionó que en sus descargos presentó copia de manifiestos de residuos sólidos peligrosos.

⁶² Foja 68.



Terminada la Contingencia los Hidrocarburos serán colectados y depositados en recipientes cerrados y las pozas de tierra serán saneadas y cerradas. El saneamiento de las pozas de tierra se realizará siguiendo los métodos previstos en el Plan de Contingencias". (Énfasis agregado)

- 50. De la lectura del citado artículo, se desprende que la prohibición de colocar hidrocarburos en recipientes abiertos está dirigida al manejo y almacenamiento de dicha sustancia, ello con independencia de la capacidad de almacenamiento de la infraestructura que lo contiene. En ese sentido, queda descartada la segunda razón por la cual, según el administrado, no le sería imputable la referida disposición.
- 51. Ahora bien, en cuanto a la primera, referida a que lo detectado por el supervisor estaba referida a una actividad en el manejo de residuos sólidos (residuos oleosos), mas no al almacenamiento de hidrocarburos, cabe traer a colación lo detectado por el supervisor en la Supervisión Regular 2012⁶³:

Handwritten signature

"3.8 Nuevas observaciones detectadas.

Tabla N° 5: Observación N° 1			
Fecha de detección	29.10 al 02.11.12	Normal legal incumplida	Art. 43° del D.S. N° 015-2006-EM, (...)
Descripción de la Observación N° 1			
En la Bateria Primavera se detectó una (01) tina metálica y/o recipientes abiertos que almacenaban hidrocarburos, en un 25% de su capacidad. El recipiente tiene capacidad para almacenar 70 barriles.			
Medios Probatorios			
- Acta de Supervisión N° 004524, ver Anexo III a. - Fotos N° , ver Anexo I.			
Análisis de Descargo			
La empresa Savia, con respecto a esta observación no realiza ningún descargo; por lo que, esta observación se considera no levantada.			

- 52. Dicho hallazgo fue complementado con las fotografías N° 77 y 78 contenidas en el Informe de Supervisión⁶⁴:

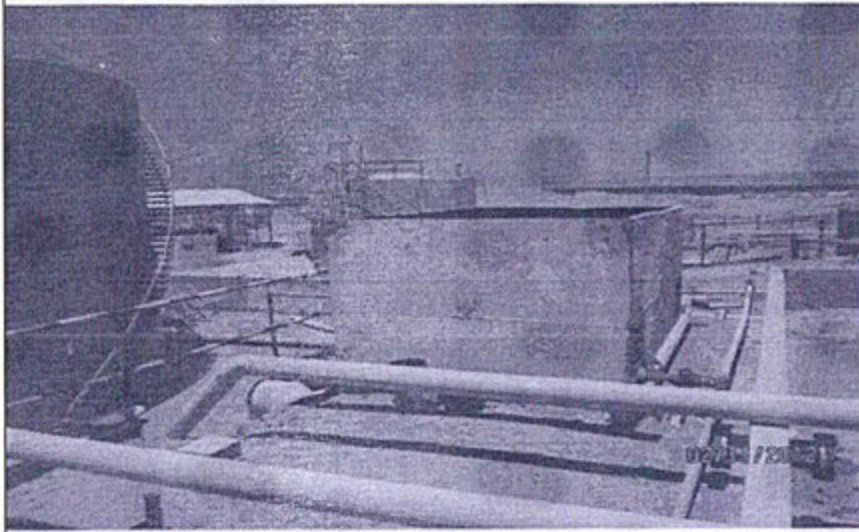
Handwritten signature

Handwritten signature

⁶³ Página 38 del Informe de Supervisión contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 5.

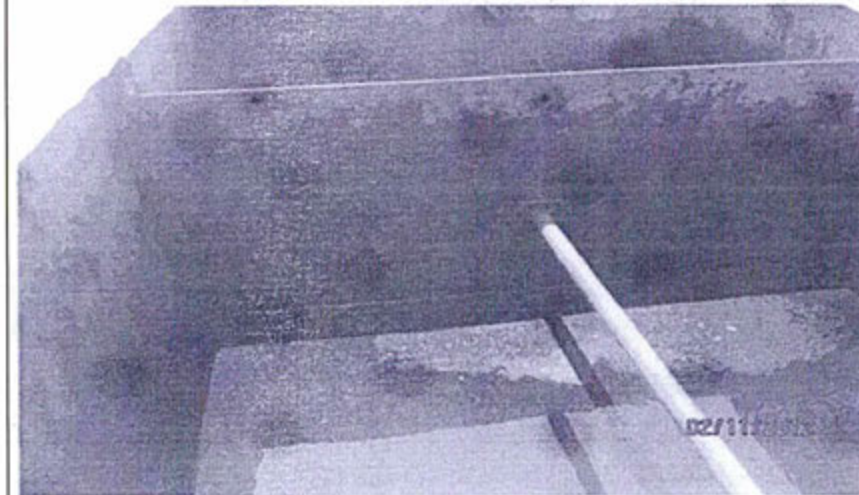
⁶⁴ Página 90 del Informe de Supervisión contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 5.

Fotografía N° 77: Bateria Primavera



En el registro fotográfico se muestra un cubeto metálico sin tapa, con capacidad para almacenar 70 barriles, en la cual se viene depositando hidrocarburo.

Fotografía N° 78: Bateria Primavera



En el registro fotográfico se evidencia que en el cubeto metálico sin tapa se viene almacenando hidrocarburo en un volumen aproximado de 18 barriles (aproximadamente un 25% de su capacidad).

53. A mayor abundamiento, se aprecia que la DS consignó en su ITA lo siguiente⁶⁵:

"12. De la revisión de las vistas fotográficas N° 77 y 78 que obran en el Informe N° 828-2013-OEFA/DS-HID, se observa que sobre suelo natural de la Batería Primavera se encontraba un cubeto metálico sin tapa y almacenando hidrocarburos en un volumen aproximado de 18 barriles (equivalente a un 25% de su capacidad).

13. De lo indicado, se advierte que durante la supervisión Savia se encontraba almacenando hidrocarburos en un recipiente abierto –sin tapa- en un aproximado de 18 barriles, incumplimiento con las condiciones exigidas por el RPAAH respecto al manejo y almacenamiento de hidrocarburos."

(El subrayado ha sido agregado)

54. En tal sentido, y en atención a lo dispuesto en el artículo 16° de la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD⁶⁶, de la observación descrita por el supervisor en el Informe de Supervisión y de las fotografías N° 77 y 78 del mismo informe, esta Sala advierte que lo que se almacenaba en el cubeto metálico era hidrocarburo, motivo por el cual –en cumplimiento de lo dispuesto en el literal a) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM– dicho recipiente debía encontrarse cerrado.

55. No obstante, el administrado señaló que lo detectado por el supervisor correspondería a una actividad de residuos sólidos. Al respecto, describió dicha actividad de la siguiente manera:

"El cubo materia de la observación ha sido utilizado para almacenar temporalmente los residuos oleosos producidos por la limpieza de la poza API y el tanque neumático de la Batería Primavera.

⁶⁵ Foja 2 reverso.

⁶⁶ El referido artículo regula lo siguiente:

Artículo 16°.- Documentos Públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

En atención a ello, los Informes de Supervisión (los cuales comprenden la descripción de los hechos constatados por el supervisor), así como las fotografías que representan dichos hechos, resultan medios probatorios idóneos para evaluar la responsabilidad del administrado, y son documentos públicos al haber sido elaborados por supervisores cuyas actuaciones fueron efectuadas en nombre del OEFA, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43° de la Ley N° 27444.

Cabe indicar que parte de la (sic) proceso de recuperación de dichos residuos comprende la decantación de los hidrocarburos líquidos con la finalidad de reintroducirlos al proceso productivo.⁶⁷

56. De lo dicho por el propio administrado, es posible concluir que en el cubeto metálico se habría realizado un tratamiento de "residuos oleosos", consistente en recuperar los hidrocarburos líquidos con el propósito de reingresarlos al proceso productivo. En ese sentido, no se trataría de una actividad sobre el manejo de residuos sólidos, sino un tratamiento de sustancias que contienen hidrocarburos al provenir de una poza API y un tanque neumático de la batería Primavera .

57. Por otro lado, a efectos de sustentar que lo que realizó en el cubeto metálico fue una actividad sobre el manejo de residuos sólidos, el administrado presentó el "manifiesto de manejo de residuos peligrosos del año 2013", el cual señala que el residuo sólido "borra de hidrocarburos"⁶⁸ sería dispuesto en el relleno de seguridad de Befesa.

58. Sobre dicho argumento, debe precisarse que el referido documento solo permite conocer cómo será la disposición final de las borras de hidrocarburos, más no que lo realizado en el cubeto metálico sea una actividad sobre el manejo de hidrocarburos.

59. En efecto, cabe señalar que si bien en el proceso de recuperación de hidrocarburos, se generan residuos sólidos (como las borras de hidrocarburos), ello no excluye el carácter de la actividad realizada por el administrado en el cubeto metálico (almacenamiento de hidrocarburos).

60. Dicha conclusión, se sustenta en lo recogido en el PAMA del Lote Z-2B⁶⁹:

3.8 EFECTOS DE LOS PRINCIPALES CONTAMINANTES:

(...)

Borras: - Son los desechos que se acumulan en los fondos de los tanques de almacenamiento y resulta de la mezcla de restos de sedimentos, agua de formación y restos de petróleo muy pesado que resulta de la decantación del crudo almacenado cuando se aquieta en los tanques de almacenamiento. Estas borras o lodos fangosos, además del petróleo que contienen, también poseen metales pesados, sales, azufre, etc. que las convierten en desechos altamente tóxicos.

⁶⁷ Foja 68.

⁶⁸ "Borra: Se le dice así al residuo que queda en el fondo de los tanques de almacenamiento debido a la decantación de sólidos en el reposo del crudo en estos tanques".

WALTER, Clever. "Tratamiento físico químico de residuos oleosos". Tesis digital Universidad Nacional de Ingeniería.

Facultad de Ingeniería de Petróleo, Gas Natural y Petroquímica. Lima 2011.

Fecha de consulta: 30 de marzo de 2016

Disponible: http://cybertesis.uni.edu.pe/bitstream/uni/371/1/valdez_ic.pdf

⁶⁹ Página 42 del PAMA.

61. Partiendo de ello, esta Sala concluye que ha quedado acreditado que en la Supervisión Regular 2012, el administrado realizó el almacenamiento de hidrocarburo en un recipiente (cubeto metálico) abierto, razón por la cual, no cumplió con lo establecido en el literal a) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
62. Finalmente, respecto del argumento de Savia Perú referido a que el 3 de enero de 2013, retiró el cubo de setenta (70) barriles, conforme consta en la bitácora de la Batería Primavera, lo cual también quedaba acreditado en el acta de supervisión correspondiente a la supervisión desarrollada por el OEFA del 18 al 23 de febrero de 2013, en la que –según precisó– no se hacía referencia alguna al mencionado cubo, debe manifestarse que de conformidad con el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, la subsanación de la conducta infractora no implica que la responsabilidad desaparezca, sin perjuicio que, de corresponder, sea considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa.
63. En ese sentido, ante la verificación de incumplimientos a la normativa ambiental (como la de no almacenar adecuadamente hidrocarburos), la subsanación posterior, no constituye un factor que permita eximirlo de responsabilidad⁷⁰.
64. Por lo tanto, esta Sala considera que, debe desestimarse lo alegado por el administrado, en el presente extremo de su apelación y por tanto, confirmar la decisión adoptada mediante la Resolución Directoral N° 1131-2016-OEFA/DFSAI.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

⁷⁰ Debe indicarse que, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2014, fue aprobado el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge lo siguiente:

"Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable.

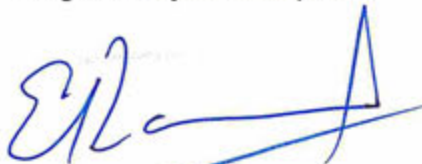
El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento"

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1131-2016-OEFA/DFSAI del 27 de julio de 2016, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú S.A. por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Savia Perú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



VOTO SINGULAR DEL VOCAL EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

En la presente ocasión, si bien se suscribe la parte resolutive de la Resolución N° 044-2016-OEFA/TFA-SME, pues se está de acuerdo en que se debe confirmar la resolución N° 1131-2016-OEFA/DFSAI del 27 de julio de 2016, se tiene a bien exponer en el presente voto, los fundamentos a ser tomados en cuenta para determinar la responsabilidad administrativa en base al siguiente punto controvertido.

- (i) Si resulta válida la aplicación de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en el presente procedimiento administrativo sancionador.

65. En el recurso de apelación, Savia Perú sostuvo que la declaración de existencia de responsabilidad administrativa sobre la base del numeral 3.12.7 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, vulneraría el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, ello en la medida que la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD habría dejado sin efecto el contenido de dicho numeral.

66. Asimismo, agregó que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha sostenido en la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 que no existirían dos normas sancionadoras, como pretende la DFSAI, una aplicable a Osinergmin (que estaría modificada) y otra a aplicable a OEFA (que estaría vigente), siendo que dicho pronunciamiento constituiría jurisprudencia vigente en la materia.

67. Finalmente, precisó que la interpretación realizada por la DFSAI vulneraría el principio de predictibilidad contenido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, ya que no se encontraría claramente establecido cuáles son las normas vigentes y cuáles las derogadas.

68. Sobre el particular, corresponde precisar que la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, que tipificó las infracciones administrativas y aprobó la escala de multas y sanciones de hidrocarburos, así como la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, que modificó diversos rubros de la mencionada escala, fueron emitidas por el Osinergmin en ejercicio de sus facultades de tipificación⁷¹ y dentro del ámbito de sus competencias⁷², resultando estas aplicables en las materias de conservación y protección del ambiente.


⁷¹ Cabe precisar que la facultad para tipificar infracciones y para graduar sanciones fue otorgada al Osinergmin en virtud al artículo 13° de la Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinergmin; y al artículo 1° de la Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía, en concordancia con el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores.

69. Posteriormente, mediante Decreto Legislativo N° 1013, fue creado el OEFA como organismo público técnico especializado, encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental, y a través de la Ley N° 29325, se designó a dicho organismo como el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
70. Del mismo modo, a través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
71. En este contexto, y con la finalidad de garantizar la continuidad del ejercicio de las facultades adquiridas por el OEFA en materia ambiental, a través del artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁷³, se facultó a dicha institución para sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el Osinergmin, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto, hubiere aprobado dicho organismo regulador.
72. Partiendo de ello, y en atención a la continuidad del ejercicio de la política de protección ambiental, esta Sala considera que, mediante la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, el OEFA ejerce su potestad estatal de continuar aplicando la normativa sancionadora en materia ambiental que en su momento aplicó el Osinergmin, la cual entró a formar parte del ordenamiento jurídico ambiental.
73. Lo manifestado en el considerando anterior, se condice con lo señalado en el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ , del 2 de diciembre de 2014⁷⁴, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos , en el cual se precisó lo siguiente:

⁷² Al respecto, corresponde destacar que el artículo 1° del Reglamento General de Osinergmin, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, establecía que el ámbito de competencia de dicho organismo incluía la materia ambiental. En este sentido, de lo establecido en el artículo 21° del mencionado reglamento, el cual señala que dicho organismo ejerce de manera exclusiva la función normativa dentro de su ámbito de competencia, se concluye que las resoluciones de consejo directivo mencionadas fueron válidamente emitidas.

⁷³ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM.**
Artículo 4°.- Referencias Normativas
Al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, pudiendo este último sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador (subrayado agregado).

⁷⁴ Se debe tener en cuenta, que lo señalado en el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ del 2 de diciembre de 2014, tiene fecha posterior a la emisión de la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 Lima, 30 de octubre de 2014, invocada por el administrado en su recurso de apelación.




"(xii) En consecuencia, para la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico... las tipificaciones en materia ambiental aprobadas por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, durante el periodo en que contaba con competencia normativa en materia ambiental, no han sido derogadas posteriormente con la emisión de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 267-2012-OS/CD, N° 271-2012-OS/CD y N° 035-2014-OS/CD, en la medida que es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el organismo competente en el ejercicio de la fiscalización ambiental, siendo esta entidad la que cuenta con función normativa para tipificar infracciones y sanciones correspondientes en materia ambiental.

(xiii) Finalmente... las tipificaciones aprobadas por Resoluciones de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, 388-2007-OS/CD y 185-2008-OS/CD, se mantendrían vigentes en lo referido a las infracciones y sanciones en materia ambiental en los sectores de energía y minería, en tanto fueron aprobadas bajo la competencia ejercida del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN y, han concretado la continuidad de las funciones de protección del medio ambiente que le corresponde al Estado, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA⁷⁵.

74. Finalmente, debe mencionarse que el criterio antes referido ha sido anteriormente recogido por este Tribunal; específicamente, en la Resolución N° 028-2015-OEFA/TFA-SEE,
75. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 1131-2016-OEFA-DFSAI aplicó correctamente la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias en el presente procedimiento, correspondiendo por tanto desestimar lo alegado el administrado.

Por tanto y, en atención a los fundamentos expuestos, el presente voto es por **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1131-2016-OEFA-DFSAI del 27 de julio de 2016, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú S.A. por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.



EMILIO JOSÉ MEDRANO SANCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

⁷⁵ Página 15 del Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ (foja 452).